

KLIMAATVERANDERING OP DE INTERNATIONALE AGENDA: HET JURIDISCH KADER VAN RIO TOT PARIJS.

Dr. Catharina Dehullu,

universiteit Gent,

Januari-februari 2017

“Climate change is real, it is happening right now, it is the most urgent threat facing our entire species, and we need to work collectively together and stop procrastinating”¹.

Leonardo Dicaprio, Oscar speech, 28 februari 2016

Inleiding

Het liber amicorum Antoine Doolaege staat in het teken van de goede huisvader. Geen andere begrip heeft sinds de Romeinse digesten of pandecten² zoveel pennen in beroering gebracht en de rechtspraak in binnen en buitenland heeft er ontelbare arresten aan gewijd. In modern jargon heeft men het over de ‘zorgvuldigheidsnorm’, die gerespecteerd moet worden door particulieren (burgers en rechtspersonen) zowel als door de overheid. Om aan de zorgvuldigheidsplicht te voldoen moeten tijdig de gepaste voorzorgmaatregelen genomen worden, teneinde schade te voorkomen.

In deze bijdrage wordt een aspect van de zorgvuldigheidsplicht van de Internationale Gemeenschap ten aanzien van de planeet en meer bepaald de opwarming van de aarde belicht.

Eén van de belangrijkste oorzaken van de huidige klimaatverandering is de uitstoot van broeikasgassen, waarvan CO₂ verreweg het belangrijkste is. CO₂ komt vrij bij verbranding van aardolie, kolen en aardgas en dat betekent dat klimaatverandering veroorzaakt wordt door menselijk handelen. Vrijwel alle onderzoekers zijn het daarover eens³. In het fameuze

¹ <http://variety.com/2016/film/news/leonardo-dicaprio-oscar-speech-climate-change-1201717970/>

² De bloemlezing uit de geschriften van Romeinse rechtsgeleerden uit de periode van ongeveer 100 voor Chr. tot 300 na Chr.. Ze werd samengesteld in opdracht van keizer Justinianus I tussen 529 en 533 na Christus en werd een onderdeel van zijn *Corpus Juris Civilis*.

³ John Cook, Dana Nuccitelli, Sarah A Green, Mark Richardson, Bärbel Winkler, Rob Painting, Robert Way, Peter Jacobs and Andrew Skuce, Quantifying the consensus on anthropogenic global warming in the scientific literature, Environmental research letters, <http://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748->

Urgenda-arrest, rechtbank Den Haag van 24 juni 2015 zegt de rechter daarover: *“Het huidige wereldwijde emissieniveau van broeikasgassen, in het bijzonder CO₂, leidt of dreigt te leiden tot een opwarming van de aarde met meer dan 2 °C en daarmee tot een gevaarlijke klimaatverandering met zeer ernstige en zelfs potentieel catastrofale gevolgen. Een dergelijk emissieniveau is jegens haar onrechtmatig, want in strijd met de zorgvuldigheid die in het maatschappelijk verkeer betaamt, en het vormt een inbreuk op de artikelen 2 en 8 EVRM”* (eigen onderlijning) ⁴.

Wil men de verdere klimaatopwarming een halt toeroepen, dan zal men bijgevolg in de eerste plaats de uitstoot van broeikasgassen moeten beperken.

Verbranding van CO₂ gebeurt overal ter wereld en de opwarming van de aarde is per definitie een probleem dat de hele planeet en de hele mensheid aangaat. De aanpak van de opwarming heeft dan ook maar zin als hij wereldwijd is en gebeurt in samenwerking tussen en met de belangrijkste spelers op de internationale scene. Dat zijn nog altijd de staten -of groeperingen van staten,- die als enigen internationaal bindende afspraken kunnen maken en die afspraken kunnen omzetten in nationaal of intern recht.

De Internationale Gemeenschap is daarom in het kader van de Verenigde Naties vanaf de jaren ‘70 met wisselend succes op zoek gegaan naar een gemeenschappelijke aanpak, die geleid heeft tot het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering van 1992, tot het Protocol van Kyoto (1997) en tenslotte tot het Akkoord van Parijs (2015) .

Het Raamverdrag en de daarop verder bouwende akkoorden staan dus helemaal in het teken van de zorgvuldigheidsplicht ten aanzien van onze planeet en impliciet van het voortbestaan van de mensheid. Met die verdragen wil de Internationale Gemeenschap de opwarming van de aarde een halt toeroepen om de mogelijks catastrofale gevolgen ervan te vermijden of te verzachten.

Een analyse van die verdragen en vooral dan van het Akkoord van Parijs van 2015 moet vooreerst aantonen op welke manier de Internationale Gemeenschap dat heeft gedaan en verder wil doen. Welke inspanningen werden reeds geleverd en welke staan voor de toekomst op het programma, hoe worden die inspanningen verdeeld, welke technieken worden aangewend en welke controlemechanismen gehanteerd? Vervolgens volgt uit de analyse de

[9326/8/2/024024;jsessionid=86668D0725BC1642D351E493DD821B88.c1.iopscience.cld.iop.org](https://www.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7145) , geraadpleegd op 3 januari 2017.

⁴ zaaknummer / rolnummer: C/09/456689 / HA ZA 13-1396, te vinden op <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7145>

onvermijdelijke vraag of de inspanningen ook voldoende zijn om de gevreesde catastrofale gevolgen -tijdig- een halt toe te roepen.

I. DE AANLOOP NAAR HET RAAMVERDRAG

De Zweedse chemicus Svante Arrhenius, verbonden aan de universiteit van Stockholm, was de eerste onderzoeker die, in 1890, tot de conclusie kwam dat de grootschalige verbranding van fossiele brandstoffen tot globale opwarming van het klimaat zou leiden. Een verdubbeling van de CO₂ concentratie zou een temperatuurstijging van 5°C veroorzaken.⁵

Maar het is pas in 1957 dat het breed internationaal klimaatonderzoek een definitief en permanent karakter krijgt. De aanzet daartoe werd gegeven door een rapport van de oceanograaf Roger Revelle en chemicus Hans Suess over het absorptievermogen van CO₂ door de oceanen. Het rapport maakte minstens duidelijk dat de koolstofcyclus en de invloed ervan op de atmosfeer, de oceanen, het land en de ecosystemen veel ingewikkelder is dan tot dan toe gedacht. Dat inzicht leidde ertoe dat het onderzoek naar de relatie tussen uitstoot van broeikasgassen en het klimaat wereldwijd in een stroomversnelling kwam.

Precies omwille van de voortschrijdende inzichten en van het besef dat er moest gehandeld worden, werd klimaatverandering op de agenda van de Verenigde Naties geplaatst.

Tijdens de Stockholm conferentie van 1972 werd besloten een speciaal VN orgaan in het leven te roepen, dat zich zou toelagen op klimaatverandering en andere milieuvraagstukken. Kort daarop werd het **United Nations Environment Programme** of het **UNEP** opgericht. Het UNEP is een autonoom orgaan van de VN en heeft zijn zetel in Nairobi, Kenia.

Onder de auspiciën van het UNEP en de WMO (de Wereld Meteorologische organisatie⁶) vond in 1979 een eerste klimaatconferentie plaats te Genève. Er volgden nog gelijkaardige conferenties in 1985 in Villach/Wenen (Oostenrijk) en in 1988 in Toronto (Canada). De conclusies van de Toronto-conferentie zijn behoorlijk alarmerend: *“Humanity is conducting*

⁵ Zie daarover meer <http://www.lenntech.com/greenhouse-effect/global-warming-history.htm#ixzz3nfpuwhQ5>

⁶ De WMO is een gespecialiseerde organisatie van de VN die zich toelagt op samenwerking op het gebied van meteorologische en geofysische waarnemingen. Ze heeft haar zetel in Genève

an unintended, uncontrolled, globally pervasive experiment whose ultimate consequences could be second only to a global nuclear war”⁷.

De conferentie drong er bij de politiek op aan een gericht beleid te voeren.

In het kielzog van de Toronto-conferentie werd door het UNEP en de WMO ook het IPCC opgericht. **IPCC** staat voor **International Panel on Climate Change**. Hoewel het panel functioneert onder de paraplu van de Verenigde Naties is het een onafhankelijk orgaan.

Het bestaat uit honderden wetenschappers van diverse specialiteiten verbonden aan universiteiten, onderzoekscentra en milieuorganisaties van over de hele wereld. Het IPCC doet zelf niet aan onderzoek, maar maakt de stand van de wetenschap inzake klimaatverandering op, zowel natuurwetenschappelijk, milieutechnisch als sociaaleconomisch.

Het is met andere woorden de taak van het IPCC om uitgaande van alle relevante wetenschappelijk klimaatonderzoek en onderzoek naar de invloed van de mens op het klimaat en klimaatverandering, objectieve rapporten uit te schrijven die gelden als referentiewerken voor beleidsmakers.⁸

Het IPCC is opgedeeld in drie werkgroepen die een stand van zaken opstellen over, respectievelijk⁹:

- De bestaande wetenschappelijke kennis over het klimaatsysteem en de oorzaken van klimaatverandering (de fysieke wetenschappelijke basis)
- De gevolgen van klimaatverandering voor het milieu, de economie en de samenleving (de impact, kwetsbaarheid en gevolgen)
- De mogelijke strategieën om de broeikasgasemissies terug te dringen en meer in het algemeen de klimaatverandering aan te pakken (mitigatie).

⁷ Geciteerd in: R. COX, *Revolutie met recht*, Stichting Planet Prosperity Foundation, 2011, p.140

⁸ “The IPCC has to assess on a comprehensive, objective, open and transparent basis the scientific, technical and socio-economic information relevant to understanding the scientific basis of risk of human-induced climate change, its potential impacts and options for adaptation and mitigation. IPCC reports should be neutral with respect to policy, although they may need to deal objectively with scientific, technical and socio-economic factors relevant to the application of particular policies” in: “Principles governing IPCC Work”, te raadplegen op https://www.ipcc.ch/organization/organization_procedures.shtml, geraadpleegd op 4 januari 2017

⁹ Zie daarover de website van het UNEP, <http://wayback.archive.org/web/20081220095604/http://www.ipcc.ch/about/index.htm>, geraadpleegd op 4 januari 2017 en R COX, Op. cit., p.143

Het IPCC moet over die drie domeinen, tweemaal per decennium, een rapport opstellen. Het eerste “Assessment Report” dateert van 1990. De daarop volgende werden uitgebracht in 1995, 2001, 2007 en 2013-2014.

Het eerste “assessment report” (1990) werd de input voor de tweede klimaatconferentie die in dat zelfde jaar in Genève georganiseerd werd. De conferentie hield een pleidooi voor het opstellen van een internationaal verdrag betreffende klimaatverandering. Daarop startte de Algemene Vergadering de procedure die moest leiden tot een Raamakkoord. Er werd daartoe een ‘Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change’ kortweg het INC opgericht, dat in 1991 begon met de onderhandelingen.

Overzicht belangrijkste internationale klimaatonderhandelingen vòòr het afsluiten van het Raamverdrag¹⁰

- Eerste Wereldklimaatconferentie	Genève	1979
- Verdrag ter bescherming van de ozonlaag (pm)	Wenen	1985
- Protocol van Montreal (pm)	Montreal	1987
- Changing atmosphere Conference	Toronto	1988
- Ottawa meeting	Ottawa	1989
- Tweede klimaatconferentie	Genève	1990

II. HET RAAMVERDRAG VAN DE VERENIGDE NATIES INZAKE KLIMAATVERANDERING, KORTWEG HET KLIMAATVERDRAG

Al in mei 1992 (tijdens de 5^{de} zitting van het INC) werd de ontwerptekst van het verdrag te New York aangenomen en in juni 1992 tijdens de “Earth summit” te Rio de Janeiro aan de VN-lidstaten ter ondertekening voorgelegd. Het “*Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering van 9 mei 1992*” of het *UNFCCC* naar de afkorting van de Engelse benaming “*United Nations Framework Convention on Climate Change*”, werd te Rio door 154 staten ondertekend, maar het trad pas na de 50^{ste} ratificatie¹¹ in werking, meer

¹⁰ A. BOLLEN en P.VAN HUMBEECK, Klimaatverandering en Klimaatbeleid, Academia press, SERV, 2002, p. 90.

¹¹ De ratificatie of bekrachtiging is de formele bevestiging waarbij een staat zich aan een Verdrag bindt. Dat gebeurt in principe na een parlementaire goedkeuring. De bekrachtigingsoorkonde wordt ondertekend door het staatshoofd en gedeponneerd bij de depositaris, in dit geval het Secretariaat van de VN

bepaald in 1994.¹² Het werd verder te ondertekening voorgelegd in New York. Het wordt afwissend het Klimaatverdrag van New York of van Rio de Janeiro genoemd. Intussen hebben 196 landen plus de Europese Unie het Verdrag geratificeerd.

De kern van het Verdrag is terug te vinden in artikel 2:

“Het uiteindelijke doel van dit Verdrag en alle daarmee verband houdende rechtskracht hebbende akten die de Conferentie van de Partijen aanneemt, is het bewerkstelligen, in overeenstemming met de desbetreffende bepalingen van het Verdrag, van een stabilisering van de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer op een niveau waarop gevaarlijke antropogene verstoring van het klimaatstelsel wordt voorkomen. Dit niveau dient te worden bereikt binnen een tijdsbestek dat toereikend is om ecosystemen in staat te stellen zich op natuurlijke wijze aan te passen aan klimaatverandering, te verzekeren dat de voedselproductie niet in gevaar komt en de economische ontwikkeling op duurzame wijze te doen voortgaan.” (eigen onderlijning).

Uit de bewoordingen van dat artikel blijkt duidelijk dat het Verdrag -zoals zijn titel suggereert- inderdaad slechts een kader aanbiedt, dat overigens niet juridisch afdwingbaar is. Het stelt dat de opwarming van de aarde moet gestabiliseerd worden, maar het preciseert niet hoe en met welke middelen dat moet gebeuren. Er wordt evenmin verduidelijkt wat onder ‘gevaarlijke klimaatverandering’ moet begrepen worden. Pas in 2010 werd tijdens de COP van Cancun vastgesteld dat klimaatverandering ‘gevaarlijk’ wordt vanaf een opwarming van twee graden Celsius¹³.

In de aanhef van het Verdrag wordt vastgesteld dat het grootste deel van de emissies van broeikasgassen over de gehele wereld, zowel in het verleden als in het heden, afkomstig is uit geïndustrialiseerde landen (OESO-landen en landen met overgangseconomieën). Die landen worden opgelijst in Annex I. Ze verbinden zich ertoe om tegen 2000 hun emissies tot het niveau van 1990 terug te brengen (art. 4, lid 2)¹⁴. Maar het gaat om een vrijwillige, niet-bindende doelstelling. De annex-I landen kunnen daartoe onderlinge afspraken maken.

¹² Het Raamverdrag trad meer precies in werking 90 dagen na de 50^{ste} ratificatie, op 21 maart 1994. België was één van de oorspronkelijke ondertekenaars, maar ratificeerde het Verdrag pas in 1996 (wet van 11 mei 1995, B.S. 19-03-1996)

¹³ Volgens het meest recente IPCC-rapport is “de 2°C-doelstelling de uitkomst van een beleidsmatige afweging tussen de aanvaardbaarheid van de verwachte gevolgen en de kosten van het vermijden ervan”. Twee graden is dus een politieke doelstelling, geen natuurlijk gegeven: ook beneden de twee graden doen zich al problemen voor zoals droogte, meer stormen, overvloedige regenval en smelten van de ijskappen.

¹⁴ 1990 is sindsdien het referentiejaar geworden en gebleven, ook in de daaropvolgende afspraken (Kyoto, Parijs)

De niet-Annex I landen moeten geen emissiereductie doorvoeren.

De OESO-landen (Annex II landen) verbinden zich er ook toe om de broeikasgasemissies te inventariseren, om nationale beleidsplannen inzake het terugdringen van broeikasgassen op te stellen, om bij te dragen aan een transfer van milieuvriendelijke knowhow naar ontwikkelingslanden en om de ontwikkelingslanden financieel bij te staan bij het uitwerken van schone technieken.

Er werd ook afgesproken om jaarlijkse opvolgconferenties te organiseren, de zogenaamde **COP's**, of '**Conferences on Parties**'. Bedoeling ervan is de uitvoering van het Verdrag te evalueren. Op die manier werden er tot nog toe 22 COP's gehouden.

Overzicht van de COP's

<ul style="list-style-type: none">- 1995: COP 1, Berlijn- 1996: COP 2, Genève- 1997: COP 3, Kyoto- 1998: COP4, Buenos Aires- 1999: COP 5, Bonn- 2000: COP 6, Den Haag- 2001: COP 7, Bonn, Marrakesh- 2002: COP 8, New Delhi- 2003: COP 9, Milaan- 2004: COP 10, Buenos Aires- 2005: COP 11, Montreal	<ul style="list-style-type: none">- 2006: COP 12, Nairobi- 2007: COP 13, Bali- 2008: COP 14, Poznań- 2009: COP 15, Kopenhagen- 2010: COP 16, Cancun- 2011: COP 17, Durban- 2012: COP 18, Doha- 2013: COP 19, Warschau- 2014: COP 20, Lima- 2015: COP 21, Parijs- 2016: COP 22 Marrakech
--	---

III. HET PROTOCOL VAN KYOTO

Tijdens de eerste COP (1995) werd al snel duidelijk dat het Raamverdrag niet zou volstaan om de doelstelling ervan (een stabilisering van de concentraties van broeikasgassen op een aanvaardbaar niveau) te bereiken.

Daarom werd besloten te onderhandelen over een protocol dat voorziet in maatregelen om de uitstoot van CO₂ in de ontwikkelde landen te verminderen ten aanzien van het referentiejaar 1990. Na langdurige werkzaamheden en onderhandelingen werd het Protocol tijdens COP3 (Kyoto) op 11 december 1997 aangenomen. Het is de geschiedenis ingegaan als het Protocol van Kyoto. Het Protocol zou in werking treden na de 55^{ste} ratificatie van landen die samen 55 procent van de uitstoot van broeikasgassen veroorzaken. De Europese Gemeenschap was één

van de eerste om het Protocol goed te keuren en ook de lidstaten -toen nog 15- hebben dat tegen 2002 allemaal gedaan.¹⁵

De USA, die toen verantwoordelijk was voor ongeveer een vierde van de totale broeikasgasemissies in de wereld, had het Protocol weliswaar ondertekend (onder de Clinton-administratie) maar trok zich in 2001 (onder de Bush administratie) terug. De USA is dus nooit partij geworden bij het Protocol.

Daarom duurde het tot 2005 (16 februari) alvorens het Protocol in werking trad, na de ratificatie door Rusland.

Het Protocol gaat in drie opzichten verder dan het Klimaatverdrag.

Het heeft vooreerst niet alleen betrekking op CO₂, maar ook op andere gassen, opgesomd in Annex A van het Protocol, waaronder methaan, lachgas en een aantal fluorverbindingen.

Vervolgens legt het Protocol aan het merendeel van de Annex I landen (alles samen 39 landen) de verplichting op om de uitstoot van broeikasgassen in de periode tussen 2008-2012 met gemiddeld 5,2% te verminderen ten opzichte van het niveau in 1990 (art. 3¹⁶). De reductie percentages verschillen evenwel van land tot land, en worden opgelijst in Annex B van het Protocol. Van de VS bijvoorbeeld wordt een reductie van 7% gevraagd (maar de VS hebben het Protocol verworpen), van Japan 6 % en van de Europese Unie een reductie van 8%. Rusland en Nieuw-Zeeland moeten hun emissies constant houden ten aanzien van 1990, terwijl Australië en Noorwegen hun emissies kunnen laten groeien, althans tijdens de eerste periode.

Het Protocol geeft aan de betrokken landen de mogelijkheid om hun verplichtingen te bundelen en te herverdelen, op voorwaarde dat de reductiedoelstellingen gehaald worden. De Europese Gemeenschap heeft van die mogelijkheid gebruik gemaakt en de emissiereducties in onderling overleg herverdeeld (de zogenaamde lastenverdelingsovereenkomst van de Raad van 16 juni 1998). Dat had voor gevolg dat de percentages binnen de EU behoorlijk

¹⁵ 2002/358/EG: Beschikking van de Raad van 25 april 2002 betreffende de goedkeuring, namens de Europese Gemeenschap, van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en de gezamenlijke nakoming van de in dat kader aangegane verplichtingen. De lidstaten hebben hun ratificatie-oorkondes samen met de EU neergelegd.

¹⁶ "De in Bijlage I opgenomen Partijen zorgen er ieder voor zich of gezamenlijk voor dat hun gezamenlijke antropogene in kooldioxide-equivalenten uitgedrukte emissies van de in Bijlage A genoemde broeikasgassen de hun toegewezen hoeveelheden, berekend aan de hand van hun gekwantificeerde verplichtingen inzake emissiebeperking en -reductie als genoemd in bijlage B en overeenkomstig het in dit artikel bepaalde, niet overschrijden, met het oog op de reductie van hun totale emissie van die gassen in de verbintenisperiode 2008 tot 2012 met ten minste 5% ten opzichte van de niveaus van 1990."

uiteenliepen. Luxemburg bijvoorbeeld moest zijn uitstoot met 28% verminderen, Nederland met 6%, en België met 7,5%, terwijl Portugal zijn uitstoot met 27% mocht laten stijgen¹⁷. Technisch betekende dit dat België voor de periode 2008-2012 maar 92,5% van zijn emissie van 1990 (het basis- of referentiejaar) mocht uitstoten.

Tenslotte zijn de reductieverplichtingen juridisch bindend. Maar het protocol zelf organiseert geen toezicht en legt geen sancties op. Het voorziet wel in inventarissen om de naleving van de Kyoto-verplichtingen te kunnen verifiëren. En in 2001 (COP 6) werd een conformiteitscomité opgericht dat toezicht houdt op de naleving en over een aantal instrumenten beschikt die druk moeten zetten op de verdragspartijen, zoals de verlaging van de toegelaten emissie voor de volgende periode.

Het Protocol voert ook een aantal zogenaamde **flexibiliteitsmechanismen** in, die de staten de mogelijkheid moeten geven om toch meer broeikasgassen uit te stoten dan het plafond dat hen is toegewezen, zonder hun verdragsverplichtingen te schenden. De belangrijkste mechanismen zijn¹⁸:

- Clean Development Mechanism (CDM) of Mechanisme voor Schone Ontwikkeling, (art. 12 Kyoto Protocol),
- Joint Implementation (JI) of Gezamenlijke Uitvoering, (art. 6 Kyoto Protocol)
- Emission Trading (ET) of Internationaal Systeem van Emissiehandel, (art. 17 Kyoto protocol)

De twee eerste mechanismen zijn beide projectgebonden technieken: een land kan in een andere land (geïndustrialiseerd of ontwikkelingsland) een milieuvriendelijke project opzetten dat de netto-emissies verlaagt. Die emissiereductie mag het investerend land dan op zijn conto schrijven, dat wil zeggen gebruiken om de reductieverplichting die voortvloeit uit het Kyoto protocol te realiseren.

Emission trading is een systeem dat het verhandelen van emissierechten tussen partijen bij het Kyotoprotocol onderling mogelijk maakt. Zo bijvoorbeeld kunnen Annex-B landen emissierechten afkopen van andere landen die minder broeikasgassen uitstoten dan het hun toegewezen emissieplafond en dus een overschot hebben. Het betreft enkel een handel tussen

¹⁷ A. BOLLEN en P. VAN HUMBEECK, *op. cit.*, p. 121 en voetnoot 288.

¹⁸ Zie daarover meer uitgebreid: Vlaanderen, departement leefmilieu, natuur en energie, <https://www.lne.be/flexibele-instrumenten-van-het-kyotoprotocol>, geraadpleegd op 16 januari 2016

staten en niet tussen bedrijven, en is niet te verwarren met het Europese emissiehandelsstelsel.

Voor de drie mechanismen is een registratie stelsel opgezet¹⁹.

De mechanismen zijn zo flexibel dat ze het voor de Annex B landen mogelijk maken om de bindende reducties te halen zonder minder uit te stoten, bijvoorbeeld door emissierechten in een ander land te kopen of door in ontwikkelingslanden bomen aan te planten.

Aan de ontwikkelingslanden en opkomende industrielanden -Brazilië, China, India, Korea en Mexico- legt het Protocol alweer geen reductieverplichtingen op.

Wel engageren alle staten die partij zijn bij het Protocol zich er toe om een energie-efficiënt beleid te voeren, duurzame vormen van landbouw te stimuleren, bosbeheer en herbebossing te bevorderen, duurzame vormen van energie te ontwikkelen en methaangas te herwinnen door afvalbeheer (art. 10 Kyoto Protocol).

Dat aan ontwikkelingslanden en opkomende industrieën geen reductieverplichtingen werden opgelegd, was een bron van discussie en de belangrijkste reden waarom de VS zich uit het Protocol terugtrok. Om diezelfde reden hebben de Russische Federatie, Canada, Japan en Nieuw-Zeeland beslist hun verbintenissen onder de tweede periode niet te verlengen²⁰.

De periode van 2008-2012 was inderdaad een eerste 'commitment period'. Het Protocol bepaalt immers dat na 2012 nieuwe uitstootbeperkingen worden opgelegd, na amendering van het Protocol en van Annex-B (art. 3§9 Kyoto Protocol). De jaarlijkse bijeenkomsten van de partijen in de COP's waren onder meer bedoeld om de verdere klimaatontwikkelingen in te schatten en in functie daarvan het Protocol bij te sturen voor een tweede verbintenisperiode. De afspraken daarover zouden tijdens de COP15 te Kopenhagen in 2009 vastgelegd worden. Maar de Kopenhagen-Conferentie bereikte daarover geen eensgezindheid en het Protocol werd niet gewijzigd. Tijdens de COP van Doha (2012) werd dan overeengekomen om het Kyoto Protocol te verlengen voor een tweede verbintenissenperiode van 2013 tot 2020, met dien verstande dat het reductiepercentage van de Annex I landen opgetrokken wordt tot

¹⁹ Registry systems under the Kyoto protocol

http://unfccc.int/kyoto_protocol/registry_systems/items/2723.php geraadpleegd op 16 januari 2017

²⁰ Overeenkomstig artikel 27 van het Protocol kunnen partijen het Protocol opzeggen na een termijn van drie jaar na de inwerkingtreding ervan voor de betrokken partij.

gemiddeld 18% onder het niveau van 1990²¹. Omdat het zogenaamde ‘Doha-amendement’ nog steeds niet in werking is getreden²², gaan we niet verder in op de verdeling van de percentages over de Annex 1 landen in Annex B. We vermelden hier enkel dat de Europese Unie zich onder het Doha amendement ertoe verbonden heeft zijn emissies met 20 tot eventueel zelfs 30% te verminderen.

Omwille van de opzegging van het Protocol door Canada, Rusland, Japan en Nieuw-Zeeland zijn bovendien een aantal grote uitstoters van broeikasgassen uit de Annex-B lijst verdwenen met als gevolg dat de tweede verbintenissenperiode nog maar betrekking heeft op maximum 15% van de wereldwijde uitstoot aan broeikasgassen.²³

Zoveel is duidelijk : het Protocol had zijn slagkracht verloren en kon geen antwoord meer bieden op de steeds complexer en urgenter wordende klimaatproblematiek.

IV. COP 21, PARIJS DECEMBER 2015.

Hoe dan ook zou de wereld in 2020 zonder wettelijk bindend kader vallen. Bovendien groeide stilaan ook bij de opkomende industrielanden het besef dat, wil men de klimaatopwarming binnen aanvaardbare grenzen houden, een akkoord moest uitgewerkt worden waarin alle landen zich zouden engageren. Vandaar dat tijdens de COP van Durban de beslissing werd genomen om ten laatste tegen 2015 een nieuw klimaatverdrag op te stellen, dat juridisch bindend en universeel zou zijn. Het resultaat van die bekommernissen is het Akkoord van Parijs geworden, afgesloten tijdens de klimaattop (COP) van december 2015.

In de aanloop naar de COP van Parijs is ervoor gekozen geen dictaten op te leggen, maar aan alle landen te vragen -vrijwillig- een reductieplan op te stellen, de zogenaamde ***Intended National Climate Action Plans of de Intended Nationally Determined Contributions of INDCs***. In oktober 2015 hadden ongeveer 150 staten dat ook gedaan. Staten die geen INDC

²¹ Doha-amendement letterlijk: “*The following paragraph shall be inserted after paragraph 1 of the Protocol: “The parties included in Annex I shall, individually or jointly, insure that their aggregate anthropogenic carbon dioxide equivalent emissions or the greenhouse gases listed in Annex A do not exceed their assigned amounts, calculated pursuant to their qualified emission limitation and reduction commitments inscribed in the third column of the table contained in annex B and in accordance with the provisions of this article, with a view to reducing their overall emissions of such gases by at least 18 per cent below 1990 levels in the commitment period 2013-2020”.* http://unfccc.int/kyoto_protocol/doha_amendment/items/7362.php en https://en.wikisource.org/wiki/Doha_Amendment_to_the_Kyoto_Protocol , geraadpleegd op 17 januari 2017.

²² Eind december 2016 hadden 76 staten (waarvan een minderheid van de annex B landen) het Doha-amendement geratificeerd. Er zijn ongeveer 144 ratificaties nodig alvorens het in werking kan treden (art. 20 en 21 van het geamendeerde Kyoto-protocol).

²³ S. COGOLATI, *De internationaalrechtelijke waarde van het Kyoto Protocol na 31 december 2012*, Jura Falconis, 2012-2013, nr. 1, 52.

hebben ingediend *voor* december 2015, kunnen dat uiteraard ook nadien nog doen. De reductieplannen moeten een periode van 5 tot 10 jaar dekken, te beginnen vanaf 2020.

De INDC's vormden het uitgangspunt van het overleg tijdens de COP21 en van het Akkoord van Parijs.

Vermits de Europese Unie als dusdanig partij is bij het UNFCCC, heeft de Europese Commissie op 6 maart 2015 een gemeenschappelijk INDC ingediend, met de bindende doelstelling een reductie van broeikasgasemissies van ten minste 40 % ten opzichte van 1990 te realiseren tegen 2030. Die doelstelling was eerder al vastgelegd in de conclusies van de Europese Raad van 23 oktober 2014 over het klimaat- en energiebeleidskader 2030²⁴. China stelt een afbouw van zijn emissies voor van 60% tegen 2030 ten opzichte van 2005 en de VS beloven hun uitstoot te verminderen met ongeveer 27% tegen 2025 eveneens in vergelijking met 2005²⁵.

In Kopenhagen (2009) hadden de industrielanden ook toegezegd een klimaatfonds aan te leggen. Het Fonds werd tijdens de COP van Cancun (2010) verder geconcretiseerd en heeft ook daadwerkelijk geleid tot de oprichting van het **Groene Klimaat Fonds** van de UNFCCC. De bedoeling ervan is de ontwikkelingslanden financieel bij te staan bij klimaataanpassing en bij het bestrijden van verdere klimaatverandering in die landen. Het geld zou gestort worden door de rijke landen en eventueel door de private sector. De input zou geleidelijk moeten opgedreven worden tot 100 miljard dollar per jaar tegen 2020. Het fonds was in de aanloop naar Parijs nog steeds bijna leeg: in mei 2015 was nog maar 10,2 miljard dollar toegezegd²⁶. Het was zelfs niet duidelijk waar het nodige geld vandaan zou kunnen komen. Parijs moest ook op dat vlak klaarheid brengen.

²⁴ Letterlijk: "The EU and its member States wish to communicate the following INDC. The EU and its member states are committed to a binding target of an at least 40% domestic reduction in greenhouse gas emissions by 2030 compared to 1990, to be fulfilled jointly, as set out in the conclusions by the European council of October 2014". <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52016PC0062> en <https://www.google.be/#q=INDC+latvia+and+the+european+commission+on+behalf+of+the+european+union+and+its+member+states> geraadpleegd op 19 januari 2017

²⁵ <http://www4.unfccc.int/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx> geraadpleegd op 17 januari 2017.

²⁶ <http://www.greenclimate.fund/partners/contributors/resource-mobilization>, geraadpleegd op 5 februari 2017.

V. HET AKKOORD VAN PARIJS

a. Benaming

De benaming Akkoord wijst eerder in de richting van een op zichzelf staand verdrag. Toch geeft het Akkoord van Parijs, net als het Protocol van Kyoto, verdere uitvoering aan het Raamverdrag (het UNFCCC) van 1992. Het is een “*daarmee verband houdende rechtskracht hebbende akte waarvan het uiteindelijke doel is het bewerkstelligen van een stabilisering van de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer op een niveau waarop gevaarlijke antropogene verstoring van het klimaatstelsel wordt voorkomen*” (art. 2 UNFCCC) (eigen onderlijning). Artikel 2 van het Akkoord verwijst daar overigens uitdrukkelijk naar (*enhancing the implementation of the Convention*)²⁷.

b. Inwerkingtreding

Op 12 december 2015 werd het Akkoord van Parijs (Paris agreement) aangenomen. Het werd op 22 april 2016 ter ondertekening voorgelegd in New York. Op het ogenblik van dit schrijven (januari 2017) hebben 194 landen het Akkoord ondertekend. Het Akkoord treedt in werking dertig dagen na ratificatie door minstens 55 staten die verantwoordelijk zijn voor minstens 55% van de mondiale emissies (art. 21, lid 1). Die drempel was reeds op 5 oktober 2016 bereikt en het Akkoord kon dus een maand na die datum in werking treden²⁸. China en de Verenigde Staten²⁹ hadden het akkoord al op 3 september 2016 geratificeerd. Ze zijn verantwoordelijk voor respectievelijk ongeveer 20% en 18% van de wereldwijde uitstoot, samen dus voor iets minder dan 40%. De Europese Unie, die verantwoordelijk is voor 12% van de uitstoot, heeft het akkoord geratificeerd op 5 oktober 2016³⁰. Intussen hebben ook de meeste lidstaten dat gedaan.

²⁷ In het Akkoord verwijst de term ‘Conventie’ naar het UNFCCC of het klimaatverdrag (art. 1 AP)

²⁸ Voor een geactualiseerde stand van zaken van de ondertekeningen en de ratificaties, zie

http://unfccc.int/paris_agreement/items/9444.php en

https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en

²⁹ De Obama administratie heeft het akkoord gekwalificeerd als een ‘executive agreement’, omdat het een uitvoering is van het Raamverdrag of de Conventie (UNFCCC). Dat heeft voor gevolg dat het Akkoord niet ter ondertekening moest voorgelegd worden aan het Congres en bijgevolg snel geratificeerd kon worden. Er lopen daarover wel een aantal juridische procedures, zowel voor de State Courts als voor Federal courts. In de meeste landen is wel een parlementaire goedkeuringsprocedure nodig en dat zorgt vaak voor de nodige vertraging.

³⁰ De normale gang van zaken binnen de EU is dat eerst de lidstaten ratificeren en vervolgens pas de Unie. Om te voorkomen dat het Akkoord in werking zou treden zonder de Unie, heeft men die volgorde omgekeerd. Op die manier heeft de Unie al zijn zetel kunnen innemen tijdens de COP van Marrakesh (november 2016) waar de verdere uitwerking van het Akkoord al op de agenda stond: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-16-3265_en.htm en <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/09/30/eu-passeert-lidstaten-met-klimaatakkoord-4535123-a1524179>, geraadpleegd op 20 januari 2017.

Het Akkoord evenals het voorafgaande Besluit van de Conferentie (1/CP, 21) dat een toelichting is bij het Akkoord, zijn te vinden op:

<http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf>

c. Doelstellingen

In het Besluit 1/CP, 21 gaan de contracterende partijen er vooreerst van uit dat klimaatverandering een urgente en mogelijks onomkeerbare bedreiging is voor de mensheid en de planeet. Sceptis over het verband tussen klimaatverandering en menselijk handelen is niet meer aan de orde.

De doelstellingen van het Akkoord zijn verwoord in artikel 2 en 4.

Art. 2: “1. This Agreement, in enhancing the implementation of the Convention, including its objective, aims to strengthen the global response to the threat of climate change, in the context of sustainable development and efforts to eradicate poverty, including by:

(a) Holding the increase in the global average temperature to well below 2 °C above pre-industrial levels and to pursue efforts to limit the temperature increase to 1.5 °C above pre-industrial levels, recognizing that this would significantly reduce the risks and impacts of climate change; (eigen onderlijning)

(b) [...]”

Art. 4: “In order to achieve the long-term temperature goal set out in Article 2, Parties aim to reach global peaking of greenhouse gas emissions as soon as possible, recognizing that peaking will take longer for developing country Parties, and to undertake rapid reductions thereafter in accordance with best available science, so as to achieve a balance between anthropogenic emissions by sources and removals by sinks of greenhouse gases in the second half of this century, on the basis of equity, and in the context of sustainable development and efforts to eradicate poverty”.(eigen onderlijning)

Artikel 2 van het Akkoord sluit aan bij artikel 2 van het UNFCCC en specificeert impliciet wat onder ‘gevaarlijke antropogene verstoring van het klimaatsysteem’ moet begrepen worden: duurzaam beleid en ontwikkeling moeten de opwarming van de aarde beneden de 2 graden houden en zo mogelijk beperken tot 1,5 graad ten opzichte van het pre-industriële niveau (jaren 1850-1900).

Artikel 4 geeft de intermediaire doelstelling mee: staten moeten zo snel als mogelijk (*as soon as possible*) hun piek in uitstoot bereiken, om die vervolgens ook weer snel af te bouwen³¹.

‘*As soon as possible*’ is een rekbaar begrip, maar het streefdoel is om in de tweede helft van de eeuw tot een balans te komen tussen uitstoot en opname van broeikasgassen, tussen de uitstoot van en wat de aarde kan opnemen aan CO₂. ‘Broeikasgasneutraal of klimaatneutraal’ heet dat in het jargon, maar die termen zijn niet opgenomen in het Akkoord.

Voor het halen van het tweeградendoel is volgens het IPCC in 2050 een broeikasgasreductie van 80% nodig ten opzichte van de hoeveelheid uitgestoten in 1990. Een reductie van 40% in 2030 (t.o.v. 1990) ligt op het lineaire pad naar een reductie van 80% in 2050.³²

Ontwikkelde landen moeten het voortouw nemen en moeten de ontwikkelingslanden steunen bij het uitvoeren van hun reductieplannen. Maar de tweedeling in landen die maatregelen moeten nemen (ontwikkelde landen) en deze die dat niet moeten doen (ontwikkelingslanden) zoals die onder het Kyoto-Protocol werd toegepast, is definitief verlaten: “*climate change is a common concern of humankind*” (1/CP, 21).

d. Middelen

Het antwoord op de vraag hoe die doelstellingen kunnen en moeten gerealiseerd worden, de vraag dus naar de middelen, moet gezocht worden bij de hoger vermelde INDC’s (*Intended Nationally Determined Contributions*).

Zoals gesteld, dienden de INDC’s als uitgangspunt van de onderhandelingen. Ze zijn de neerslag van de ambities van staten om bij te dragen aan de klimaatverandering. Staten die het Akkoord willen ratificeren, moeten een nationaal reductieplan indienen, maar er zijn geen (al dan niet juridisch bindende) instructies meegegeven aan de landen over de na te streven omvang van de emissiereducties of over de manier waarop die moeten gerealiseerd worden. Begin 2017 waren 162 INDC’s ingediend die 190 landen vertegenwoordigen. Dat zijn bijna alle landen ter wereld en ze vertegenwoordigen samen meer dan 90% van de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen. In het akkoord spreekt men niet meer van INDC’s, maar van NDC’s: van zodra een partij het Akkoord ratificeert, worden zijn intenties omgezet in een

³¹ China bijvoorbeeld heeft al aangegeven dat zijn uitstoot nog tot 2030 zal stijgen.

³² IPCC, 2014: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, p. 10-12, te vinden op https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg3/ipcc_wg3_ar5_summary-for-policymakers.pdf, p 11, geraadpleegd op 20 januari 2017.

officieel klimaatplan, een NDC dus (*Nationally Determined Contribution*) of Nationaal Actieplan of reductieplan. Die Nationale Actieplannen vormen de kern van het akkoord.

e. Bindend karakter

Eén van de sleutelvragen bij het hele NDC proces is uiteraard in hoeverre die Actieplannen zelf bindend zijn. Sommige aspecten in verband met de NDC's zijn dwingend. Maar de NDC's zelf zijn dat niet. China en de Verenigde Staten hebben daar tijdens de onderhandelingen erg op aangedrongen³³.

Hoewel het in zijn bewoordingen redelijk dubbelzinnig is opgesteld, moet artikel 3 toch in die zin begrepen worden: “*As nationally determined contributions to the global response to climate change, all Parties are to undertake ambitious efforts [...]*”. De Staten (partijen bij het Akkoord) moeten dus (enkel) een inspanning doen om met hun gezamenlijke NDC's de doelstellingen van het Akkoord te realiseren.

Wanneer daarentegen in een bepaling (al dan niet met betrekking tot de NDC's) het woordje ‘shall’ opduikt, mag men ervan uitgaan dat die een bindend karakter heeft.

Zo stelt artikel 4, lid 12: “*Nationally determined contributions communicated by Parties shall be recorded in a public registry maintained by the secretariat*”.

De INDC's, later NDC's worden dus opgenomen in een officieel openbaar register. Een overzicht van de ingediende INDC's is te vinden op de website van het VN-klimaatverdrag³⁴. De partijen bij het Akkoord moeten ook verantwoording afleggen over hun NDC's: “*Parties shall account for their nationally determined contributions*” (art. 4, lid 13). Er moet gerapporteerd worden over de genomen maatregelen om de emissies te reduceren en over de daadwerkelijke ontwikkeling van de emissies. Artikel 13 voert een ‘transparantie kader’ (transparency framework) in, zodat de door de landen gegeven informatie inzake hun NDC's en de daarin geboekte vooruitgang voor iedereen (partijen bij het Akkoord) duidelijk zijn.

Maar zoals reeds gesteld, zijn de NDC's zelf niet bindend en evenmin afdwingbaar. Er is geen sanctiemechanisme voorzien.

³³ De Obama administratie heeft het gebruik van bindende formulering in verband met de NDC's absoluut willen vermijden, om te voorkomen dat het Akkoord aan de goedkeuring van het -overwegend republikeinse- zou moeten onderworpen worden, waar het dan met een twee derde meerderheid moet goedgekeurd worden.

³⁴ <http://www4.unfccc.int/submissions/indc/Submissions%20Pages/submissions.aspx>

f. Monitoring

Maar er is wel een en evaluatie- en revisiesysteem uitgewerkt.

Het evaluatie- en revisiesysteem berust op een combinatie van peer pressure, naming and shaming en tijdslimieten.

Kernartikel hier is artikel 14 van het Akkoord.

1. The Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement shall periodically take stock of the implementation of this Agreement to assess the collective progress towards achieving the purpose of this Agreement and its long-term goals (referred to as the “global stocktake”). It shall do so in a comprehensive and facilitative manner, considering mitigation, adaptation and the means of implementation and support, and in the light of equity and the best available science.

2. The Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement shall undertake its first global stocktake in 2023 and every five years thereafter unless otherwise decided by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement.

3. The outcome of the global stocktake shall inform Parties in updating and enhancing, in a nationally determined manner, their actions and support in accordance with the relevant provisions of this Agreement, as well as in enhancing international cooperation for climate action.

Uitgangspunt voor deze bepaling is de vaststelling dat, als alle INDC/NDC's die tot nog toe werden ingediend, ook daadwerkelijk worden uitgevoerd, de temperatuur op aarde toch nog zou stijgen tot 2,7 of zelfs 3° C. Dat was reeds de inschatting van Christina Figueres, hoofd van het VN-klimaatbureau, in november 2015: *“The INDCs have the capability of limiting the forecast temperature rise to around 2.7 degrees Celsius by 2100, by no means enough [...]”*³⁵, en het wordt bevestigd in het voorafgaande Besluit 1/CP, 21, par. 17: *“Notes with concern that the estimated aggregate greenhouse gas emission levels in 2025 and 2030 resulting from the intended nationally determined contributions do not fall within least-cost 2 °C scenarios but rather lead to a projected level of 55 gigatonnes*³⁶ *in 2030, and also notes that much greater emission reduction efforts will be required than those associated with the*

³⁵ <http://newsroom.unfccc.int/unfccc-newsroom/indc-synthesis-report-press-release/> geraadpleegd op 3 januari 2017.

³⁶ De uitstoot zou tegen 2030 niet meer mogen bedragen dan 42 gigaton.

intended nationally determined contributions in order to hold the increase in the global average temperature to below 2 °C above pre-industrial levels [...]”

Daarom moeten de landen hun beloftes systematisch bijsturen.

Vooreerst wordt een “faciliterende dialoog” voor 2018 in het vooruitzicht gesteld (1/CP.21, par. 20). Daar zullen de (geplande) collectieve klimaatinspanningen van de Partijen besproken en geëvalueerd worden in functie van de 1.5°C betrachting. Er wordt aan het IPCC gevraagd om daartoe tegen 2018 een studie te maken en een rapport op te stellen over de effecten van een mondiale opwarming met 1.5° C en de relatie met de voorgestelde emissiereducties. Het rapport zal dan dienen als input voor de faciliterende dialoog.

Vanaf 2020 zullen de COP's (the Conferences on Parties) regelmatig de balans opmaken, dat wil zeggen periodiek de mondiaal geboekte vooruitgang inventariseren én bijsturen in functie van de laatste wetenschappelijke inzichten. Dat zijn de zogenaamde “global stocktakes”, of globale inventarisaties. De ‘global stocktakes’ hebben om de vijf jaar plaats. De eerste is gepland in 2023 (art. 14). Het is de bedoeling om de ambities van de staten zoals neergelegd in hun NDC's stelselmatig op te drijven.

Kortom, de monitoring moet de staten bij de les houden en systematisch de duimschroeven aanhalen.

g. Flexibilitietsmechanisme

De flexibiliteitsmechanismen uit het Kyoto-protocol worden niet meer hernomen in het Akkoord.

Niettemin effent artikel 6 van het Akkoord de weg voor vrijwillige samenwerking tussen landen om hun doelen te halen. Op die manier kunnen emissiehandel-systemen met elkaar gelinkt worden. De landen moeten een controlesysteem uitwerken dat dubbeltelling voorkomt.

Lid 4 van artikel 6 stel bovendien een mechanisme in dat moet bijdragen aan de vermindering van uitstoot van broeikasgassen en de ondersteuning van duurzame ontwikkeling: het zogenaamde Sustainable Development Mechanisme. Dat mechanisme -dat onder toezicht komt van een commissie (a body) opgericht door de COP en dat nog moet uitgewerkt worden- moet landen toelaten om in andere landen emissie reducerende projecten en strategieën te ontwikkelen. De emissiereducties die daaruit voortvloeien kunnen dan op krediet van het gastland óf op dat van de participerende landen worden geboekt (art. 6, lid. 4 en 5). Dit mechanisme vervangt de facto de flexibiliteitsmechanismen uit het Kyoto-protocol.

Er wordt tenslotte ook een kader voor niet-markt gebonden benadering van emissiereductie vooropgesteld, bijvoorbeeld voor de overdracht van technieken inzake hernieuwbare energie. Maar daarover bestaat nog veel onduidelijkheid³⁷.

h. Financiële bijdragen

Tenslotte nog een woord over de financiële bijdrage van de ontwikkelde landen aan de ontwikkelingslanden. Zoals reeds vermeld hebben de geïndustrialiseerde landen in Kopenhagen de verbintenis aangegaan om jaarlijks 100 miljard dollar in het Klimaatfonds van het Raamverdrag te storten om de ontwikkelingslanden financieel te steunen.

In Kopenhagen was afgesproken dat de geïndustrialiseerde landen vanaf 2020 gezamenlijk jaarlijks 100 miljard dollar zouden poolen om de ontwikkelingslanden te helpen in de strijd tegen de klimaatverandering en tegen verwoestingen ervan in hun regio's.

In het Akkoord van Parijs is die afspraak afgezwakt tot:

“Developed country Parties shall provide financial resources to assist developing country Parties with respect to both mitigation and adaptation in continuation of their existing obligations under the Convention.”(artikel 9, lid 1)

Het bedrag van 100 miljard dollar is dus niet bindend vastgelegd in het akkoord. Het duikt enkel op in het voorafgaande Besluit (paragraaf 53).

De Congolese onderhandelaar en tevens woordvoerder van de ‘*Least Developed Countries Coalition*’, Tosi Mpanu-Mpanu, had er nochtans erg op aangedrongen dat het bedrag ook in het akkoord zou verankerd worden, maar liet die eis tenslotte varen³⁸.

Anderzijds is het Groene Klimaatfonds niet meer het enige fonds waarin kan gestort worden. Dat kan ook in het ‘*Global Environment Facility*’, het ‘*Least Developed Countries Fund*’ en het ‘*Special Climate Change Fund*’.

³⁷ zie <http://carbonmarketwatch.org/news-paris-treaty-establishes-new-carbon-trading-mechanisms/> geraadpleegd op 22 januari 2017.

³⁸ C. Davenport, *Nations Approve Landmark Climate Accord in Paris*, The New York Times, 12 december 2015, geraadpleegd op 8 september 2016

i. Evaluatie

Uit de analyse blijkt dat veel zo niet alles afhangt van de ambities van de staten en van de ernst en snelheid waarmee ze werk willen maken van een paradigma-wissel op het vlak van energie, de zogenaamde ‘energiewende’.

Of de Actieplannen van de staten Partij bij het Akkoord nu bindend zijn of niet, is in wezen niet relevant: internationale verdragen zijn altijd moeilijk afdwingbaar, zeker als het grote multilaterale verdragen betreft die verregaande economische en politieke implicaties hebben.

Bovendien stelt artikel 28 van het Parijs-Akkoord: *“1. At any time after three years from the date on which this Agreement has entered into force for a Party, that Party may withdraw from this Agreement by giving written notification to the Depositary. (eigen onderlijning) 3. Any Party that withdraws from the Convention shall be considered as also having withdrawn from this Agreement”*.

Partijen bij het Akkoord kunnen zich dus na drie jaar op elk moment terugtrekken.

De nieuwe Amerikaanse president Trump heeft alvast aangekondigd zich uit het akkoord te zullen terugtrekken.

De planeet is dus in handen van leiders die de draagwijdte en de impact van klimaatverandering wel of niet ernstig nemen. Van hun goodwill hangt de verdere leefbaarheid van de aarde af.

Intussen lag de temperatuur op aarde in 2015 al boven de 1°C in vergelijking met de pre-industriële tijd. Volgens ‘Scientific American’ flirt de aarde zelfs met een opwarming van 1,5° C: tijdens de eerste drie maanden van 2016 lag de temperatuurstijging op 1,48° C³⁹. Ongetwijfeld speelt daarbij ook het effect van El Niño, maar zelfs als we dat in rekening brengen, blijven de cijfers alarmerend: volgens het Wereld Meteorologisch Instituut waren de eerste zes maanden van 2016 1,3° C warmer dan het pre-industriële niveau⁴⁰⁴¹. De 1,5-gradendoelstelling is dus al niet meer realistisch. Het koolstofbudget dat nog rest om die 1,5-doelstelling te halen zou al tegen 2020 opgebruikt zijn. Zelfs de 2-gradendoelstelling lijkt nog

³⁹ <http://www.scientificamerican.com/article/earth-flirts-with-a-1-5-degree-celsius-global-warming-threshold1/> geraadpleegd op 1 februari 2017.

⁴⁰ De standaard, 17 augustus 2016

⁴¹ Voor een grafische voorstelling van de temperatuurstijgingen sinds 1850 verwijzen we naar de Ed Hawkins grafiek, die terug te vinden is op de site van The Guardian: <https://www.theguardian.com/environment/2016/may/10/see-earths-temperature-spiral-toward-2c-rise-graphic> geraadpleegd op 25 januari 2017.

moeilijk haalbaar: er zou dan geen uitstoot meer mogen zijn vanaf 2030 (dat is nu voorzien voor 2100!).

In die zin moet ook de uitspraak van Eric Solheim, hoofd van het UNEP in 2016 begrepen worden: *“If we don’t start taking additional action now, [...] we will grieve over the avoidable human tragedy [...]. The science shows that we need to move much faster”*.⁴²

Tenslotte verwijs ik nog naar een passage uit het 1/CP,21 Besluit dat aan het Akkoord van Parijs voorafgaat.

“Noting the importance of ensuring the integrity of all ecosystems, including oceans, and the protection of biodiversity, recognized by some cultures as Mother Earth, and noting the importance for some of the concept of “climate justice”, when taking action to address climate change, ...”

Daarmee geeft het Akkoord impliciet aan dat klimaatopwarming niet de enige bedreiging is voor het leven op aarde. Het verlies aan biodiversiteit en de aantasting van de ecosystemen zoals de oceanen zijn dat evenzeer. En de internationale afspraken daarover staan nog in hun kinderschoenen.

j. Besluit

En zo zijn we terug bij het thema van dit Liber Amicorum: handelen we met zijn allen als een goed huisvader en dragen we voldoende zorg voor de planeet, die ons is toevertrouwd? Het antwoord is nee. We weten al langer dan 2015 dat een stijging van 2°C een absoluut maximum is en dat we veel vroeger veel drastischer maatregelen hadden moeten nemen om die grens te halen. Bovendien moeten niet alleen de CO₂ uitstoot, maar ook de vervuiling van de oceanen, het verdwijnen van de biodiversiteit en van levensruimte voor andere levende soorten aangepakt worden. Door het tijdverlies, de onwil, de dominantie van ons economisch systeem en het gebrek aan diplomatieke daadkracht is de leefbaarheid van de aarde voor toekomstige generaties behoorlijk twijfelachtig geworden.

We noemen onszelf de Homo ‘Sapiens’, de wijze mens. In het licht van onze onzorgvuldige omgang met de aarde, is dat redelijk onbescheiden. Maar de mens is ook de enige die de door hem op de rails gezette catastrofe kan afwenden.

Het Akkoord van Parijs is een goede aanzet, maar ook niet meer dan dat.

⁴² <http://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2016/11/dramatic-action-needed-to-cut-emissions-slow-rise-in-global-temperature-un-environment-report/> en <http://www.centralcoastnews.com/index.php/sid/249143469> geraadpleegd op 17 januari 2017

